

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 22/2014 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 9 päivänä huhtikuuta 2014 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 22/2014 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Timo Kerttula, sisäministeriö
- professori Mikael Hidén
- apulaisprofessori Juha Lavapuro
- professori Olli Mäenpää
- professori (emeritus) Teuvo Pohjolainen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— professori Veli-Pekka Viljanen.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki yksityisistä turvallisuuspalveluista. Laki korvaisi nykyisen yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain. Lisäksi ehdotetaan säädettäväksi muutoksia poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annettuun lakiin sekä eräisiin muihin lakeihin.

Lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2015.

Vartijoille ja järjestyksenvalvojille ehdotettuja toimivaltuuksia on esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa tarkasteltu perustuslain 7 §:n henkilökohtaista vapautta ja 9 §:n liikkumisvapautta koskevien oikeuksien kannalta. Laki-

ehdotusten säännöksiä vartijoiden ja järjestyksenvalvojien tehtävistä on arvioitu myös perustuslain 124 §:n näkökulmasta. Ehdotuksen luvanvaraisuussäätelyä on tarkasteltu perustuslain 18 §:n 1 momentin sisältämän elinkeinovapauden kannalta. Lisäksi henkilötietojen keräämiseen liittyviä säännöksiä on käsitelty perustuslain 10 §:n 1 momentin henkilötietojen suojaa koskevan säännöksen näkökulmasta. Hallitus katsoo, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, mutta pitää kuitenkin suotavana, että ehdotuksista hankitaan perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Esityksen pääasiallisena tavoitteena on yksityisiä turvallisuuspalveluita koskevan sääntelyn selkiyttäminen keskittämällä vartijoita, järjestyksenvalvoja ja turvasuojaajia koskeva lainsäädäntö yhteen lakiin. Tämä ratkaisu vastaa perustuslakivaliokunnan jo vuonna 2002 esittämää kannanottoa siitä, että lakisysteemaattisesti perustelluin vaihtoehto on säätää kaikista järjestyksenvalvontatehtävistä yksityisistä turvallisuuspalveluista annetussa laissa (PeVL 20/2002 vp, s. 5/II).

Perustuslakivaliokunta on arvioinut useaan otteeseen yksityisen turvallisuusalan lainsäädäntöä suhteessa perustuslain perusoikeussääntöön ja hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle koskevaan perustuslain 124 §:ään (ks. esim. PeVL 13/2010 vp, PeVL 10/2006 vp, PeVL 20/2002 vp ja PeVL 28/2001 vp). Valiokunta on pitänyt selvänä, että järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen liittyvät vartijoiden ja järjestyksenvalvojen tehtävät ovat perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä. Järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen tähtäviä palveluja saatetaan valiokunnan mukaan sinänsä tarvita täydentämään poliisin ja muiden viranomaisten toimintaa. Valiokunta on toisaalta painottanut, että vastuun yleisestä järjestyksestä ja turvallisuudesta tulee kuulua poliisille ja muille viranomaisille, minkä vuoksi vartioimisliikkeiden palveluksessa olevien järjestyksenvalvojen ja vartijoiden osuuden pitää jäädä vain avustavaksi ja täydentäväksi (PeVL 20/2002 vp, s. 2/II ja PeVL 28/2001 vp, s. 5/I).

Perustuslain 124 §:ssä kielletään merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävien tehtävien antaminen muulle kuin viranomaiselle. Merkittävänä julkisen vallan käyttämisenä on pidettävä esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin (ks. esim. PeVL 20/2002 vp, s. 3/I ja HE

1/1998 vp, s. 179/II). Selvänä on pidetty, että perustuslaki estää varsinaisen poliisitoiminnan yksityistämisen (PeVL 20/2002 vp, s. 3/II ja PeVL 28/2001 vp, s. 6/I).

Perustuslakivaliokunta on hyväksyessään järjestyksenvalvojen toimivaltuudet yleisten kokousten ja yleisötilaisuuksien yhteydessä kiinnittänyt huomiota erityisesti siihen, että säännöksissä tarkoitettujen järjestyksenvalvojan valtuudet ovat olleet tapauskohtaisia ja myös ajallisesti rajallisia (PeVL 44/1998 vp, s. 3/I). Arvioidessaan tapauskohtaisuudesta irtautuvaa yksityisen turvallisuusalan lainsäädäntöä valiokunta on puolestaan antanut ratkaisevaa painoa sille, että vartijan ja järjestyksenvalvojan valtuudet ovat pääosin samat kuin kenellä tahansa yksityishenkilöllä. Eräitä tätä laajempia toimivaltuuksia tarkastellessaan valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että toimivaltuudet eivät kokonaisarviointissa saa muodostua erityisen olennaisiksi vallankäyttötavoiksi, vaan niiden on oltava mahdollisimman lähellä yksityishenkilöllä olevia oikeuksia. Valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on tällöin siten ollut ratkaisevaa se, millaisia toimivaltuuksia vartijoilla ja järjestyksenvalvoilla on (PeVL 20/2002 vp, s. 4—5 ja PeVL 28/2001 vp, s. 4—6).

Ehdotetut vartijoiden ja järjestyksenvalvojen toimivaltuudet vastaavat pääosin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettävien nykyisten ja nyt kumottavaksi ehdotettavien yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain sekä järjestyksenvalvoista annetun lain säännöksiä. Eräiltä osin toimivaltuuksia on täsmennetty tai muutettu. Perustuslakivaliokunta käsittelee seuraavassa valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisiä toimivaltuuksien muutoksia.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että vartijoiden ja järjestyksenvalvojen koulutus vaihtelee huomattavasti. Jatkossa vartijoiden ja järjestyksenvalvojen toimivaltuuksia koskevaa lainsäädäntöä kehitettäessä on syytä ottaa huomioon myös se, että nykyistä laajemat tehtävät ja toimivaltuudet edellyttävät perusteellista koulutusta tehtäviin. Myös kielilain-

säädännön vaatimukset on otettava huomioon vartijoiden ja järjestyksenvalvojien tehtävissä.

Henkilön poistaminen ja kiinniottaminen

Järjestyksenvalvojan oikeudesta poistaa toimialueeltaan henkilö ehdotetaan säädettäväksi 1. lakiehdotuksen 42 §:n 1 momentissa. Säännös vastaa pääosin voimassa olevaa järjestyksenvalvojista annetun lain 7 §:n 1 momenttia. Laki ehdotuksen 42 §:n 1 momentin 4 kohta, jonka perusteella järjestyksenvalvoja voi poistaa toimialueeltaan alueella ilmeisen oikeudettomasti oleskelevan henkilön, on kuitenkin uusi.

Säännöksen muotoilu on valiokunnan mielestä varsin väljä etenkin, kun otetaan huomioon se, että kysymyksessä on yksityiselle järjestyksenvalvojalle annettava toimivalta puuttua merkittävästi yksityisen henkilön perusoikeuksiin. Väljän muotoilun ongelmallisuutta lisää vielä se, että järjestyksenvalvojalla on pykälän 2 momentin perusteella eräin edellytyksin oikeus myös ottaa henkilö kiinni. Esityksen perustelujen perusteella (s. 61) sääntelyn tarkoituksena on antaa esimerkiksi kauppakeskuksissa toimiville järjestyksenvalvojille oikeus poistaa toimialueeseensa kuuluvalta ja yleisöltä suljetulta alueelta siellä oikeudettomasti oleskeleva henkilö. Tällä tavoin rajattu poistamisoikeus ei valiokunnan mielestä muodostu ongelmalliseksi. Säännöstä on siksi välttämätöntä täsmentää esimerkiksi lisäämällä siihen edellytys siitä, että kysymyksessä on yleisöltä suljettu alue, jotta 1. lakiehdotus voidaan hyväksyä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Poliisin säilyttämien henkilöiden vartiointi

Turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan palveluksessa oleva vartija voi 2. lakiehdotuksen 5—7 §:n perusteella toimia eräin edellytyksin vartijan tehtävissä poliisin säilytystilassa. Poliisilaitos voi 6 §:n 1 momentin mukaan määrätä turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan palveluksessa olevan hoitamaan tilapäisesti vartijan tehtävää säilytystilassa, jos tehtävän hoitaminen muulla tavalla ei ole säilytystilan sijainnin tai säilytettävien suuren määrän vuoksi tarkoituksenmukaista. Säilytystilassa tulee 2 momentin mukaan olla

läsnä poliisilaitokseen virkasuhteessa oleva säilytystilan toiminnan ohjauksesta ja valvonnasta vastaava henkilö. Tästä poiketen yksityinen vartija tai vartijat voisivat hoitaa vartijan tehtäviä ilman virkasuhteisen henkilön läsnäoloa, jos säilytystilassa ei vapautensa menettäneinä ole muita kuin päihtymyksen vuoksi säilöön otettuja henkilöitä. Tällöin poliisilaitoksen on kuitenkin valvottava säilytystilaa etävalvonnalla.

Ehdotus merkitsee huomattavaa muutosta nykytilaan, sillä kysymys on tehtävästä, joka on tähän asti ollut pelkästään viranomaisten hoidettavana. Sääntelyä on arvioitava erityisesti perustuslain 124 §:n sen säännöksen kannalta, jonka mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle. Tässä yhteydessä on tarkasteltava myös sitä, merkitseekö sääntely varsinaisen poliisitoiminnan yksityistämistä.

Pääsäännön mukaisissa tilanteissa säilytystilan toiminnan ohjauksesta ja valvonnasta vastaa aina poliisilaitokseen virkasuhteessa oleva henkilö. Yksityisen palveluksessa oleva vartija toimii 7 §:n 1 momentin perusteella poliisin apuna ja välittömässä ohjauksessa ja valvonnassa. Hän on velvollinen toiminnassaan noudattamaan poliisin antamia käskyjä. Nämä säännökset ovat omiaan korostamaan viranomaisen roolin ensisijaisuutta. Vastaavasti yksityisen palveluksessa olevan vartijan rooli jää tällaisessa yhteydessä viranomaista avustavaksi ja täydentäväksi ja siten epäitsenäiseksi.

Arvioinnissa merkitystä on myös sillä, että järjestely on käytettävissä vain tilapäisesti. Perustuslakivaliokunta on merkittävän julkisen vallan käyttöä tarkastellessaan pitänyt tapauskohtaisesti esimerkiksi voimankäyttöoikeuden antamista muulle kuin viranomaiselle mahdollisena, jos voimakeinojen käyttö tapahtuu tarkasti rajatussa tilassa tai tilanteessa ja silloin, kun on kysymys tilapäisluonteisesta tarpeesta saada ulkopuolista apua (ks. esim. PeVL 1/2008 vp, s. 3/II ja PeVL 48/2005 vp, s. 4/I). Tilapäisyyden perusedellytystä on esityksen perusteluissa (s. 101) korostettu toteamalla, että lähtökohtaisesti poliisilaitoksen olisi käytettävä virkasuhteisia vartijoita tai poliisimiehiä vartijan tehtä-

vissä. Tämän vuoksi yksityisten vartijoiden käyttö ei olisi mahdollista jatkuvaluonteisesti, vaan ainoastaan perusteluissa esitetyn kaltaisissa poikkeuksellisissa tilanteissa. Tällainen rajaus on tehtävien epäitsenäisen luonteen ohella valiokunnan mielestä välttämätön sen turvaamiseksi, että sääntely ei merkitse poliisitoiminnan osittaistakaan yksityistämistä. Tästä syystä myös 2. lakiehdotuksen 6 §:n 1 momenttia on syytä vielä täydentää esimerkiksi maininnalla siitä, että momentissa tarkoitettua poikkeuksellista järjestelyä voidaan käyttää vain niin pitkään kuin se on vartiointitehtävien asianmukaisen hoitamisen kannalta välttämätöntä. Perustuslain 124 §:n sisältämän tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen kannalta valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että erityisesti harvemmin asutuilla alueilla sääntelyn tarkoitamiin tilapäisjärjestelyihin turvautuminen saattaa olla perusteltua etenkin poliisin kiireellisten partiot tehtävien tehokkuuden takaamiseksi.

Yksityisen vartijan tehtävät ja toimivaltuudet vastaavat 2. lakiehdotuksen 7 §:n 4 momentin perusteella virkasuhteisten vartijoiden tehtäviä ja toimivaltuuksia. Näistä tehtävistä säädetään pääasiallisesti poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetussa laissa. Perustuslakivaliokunta pitää perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvatus yksityiselämän suojan kannalta tärkeänä, että turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan palveluksessa olevalla vartijalla ei ole avustavia tehtäviä suorittaessaan pääsyä henkilötietojen käsittelystä poliisitoimissa annetun lain 2 luvussa tarkoitettuihin poliisin tietojärjestelmiin tai mahdollisiin muihinkaan viranomaistarkoituksia varten perustettuihin tietojärjestelmiin. Tästä on tarpeen ottaa lakiin nimenomainen säännös.

Erikseen on vielä syytä arvioida sääntelyn sisältämää mahdollisuutta siitä, että yksityisen palveluksessa oleva vartija voisi tietyin edellytyksin hoitaa vartijan tehtävää säilytystilassa ilman viranomaisen välitöntä ohjausta ja valvontaa, mutta kuitenkin siten, että poliisilaitos valvoo säilytystilaa etävalvonnalla. Perustuslakivaliokunta on aiemmin katsonut, että vapautensa menettänyttä henkilöä ei turvallisuusriskien

merkittävyyden takia tule voida sulkea pelkästään etävalvonnalla etävalvontakeskuksesta valvottuun säilytystilaan. Tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen käyttämisen edellytyksenä valiokunta piti tuolloin sitä, että lakiehdotuksesta poistetaan säännökset etävalvonnasta. Vaihtoehtoisesti sääntelyä oli tarkistettava niin, että etävalvontaa on mahdollista käyttää vain apukeinona henkilökunnan asianmukaisesti valvomissa säilytystiloissa (PeVL 21/2006 vp, s. 5/II).

Ehdotettu sääntely merkitsee sitä, että yksityisellä vartijalla olisi pääsäännön mukaiseen tilanteeseen verrattuna selvästi itsenäisempi rooli. Etävalvonta ei voi täysin korvata viranomaisen välitöntä ohjausta ja valvontaa. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että päihtyneiden käsittelystä annetun lain nojalla poliisi voi poliisin säilytystilan asemesta toimittaa päihtyneen henkilön selviämisasemalle tai muihunkin hoitopaikkaan. Nämä voivat olla myös yksityisten ylläpitämiä. Vaikka poliisin suljetussa säilytystilassa tapahtuva säilöäpito ei täysin rinnastukaan esimerkiksi selviämisasematoimintaan, voidaan vartiointitoimintaa valiokunnan mielestä eräin edellytyksin tällaisissa tapauksissa uskoa myös yksityiselle vartijalle. Säilöäpidettävän henkilön turvallisuuden kannalta olennaisinta on, että säilytystilassa on henkilö, joka voi ja jonka tulee välittömästi reagoida esimerkiksi henkilön terveydentilan muutokseen ja muihin vaaratilanteisiin. Tämä korostaa erityisesti lakiehdotuksen 6 §:n 3 momentin 2 kohdassa tarkoitettujen tehtävien edellyttämän koulutuksen merkitystä. Lisäksi valiokunta painottaa tässä yhteydessä sitä, että tällainen järjestely voi edellä mainituin tavoin olla vain tilapäistä ja mahdollista ainoastaan poikkeuksellisissa tilanteissa. Järjestely ei ehdotetun sääntelyn perusteella voikaan muodostua jatkuvaluonteiseksi. Perustuslakivaliokunta pitää tärkeänä, että hallintovaliokunta korostaa mietinnössään järjestelyn poikkeuksellisuutta sekä tarvetta turvata etävalvonnan toimivuus ja kattavuus samoin kuin yksityiselle vartijalle annettavan tehtävän edellyttämän koulutuksen asianmukaisuus erilaisten säilytystilassa mahdollisesti ta-

pahtuviin vaaratilanteisiin varautumisen kannalta.

Poliisilaitos voi 2. lakiehdotuksen 5 §:n 1 momentin mukaan sopia laissa tarkoitettujen vartijan tehtävien hoitamisessa avustamisesta turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan kanssa. Perustuslakivaliokunta on pitänyt viranomaisen ja yksityisen välillä tehtäviä sopimuksia perustuslain 2 §:n 3 momentin ja 124 §:n kannalta ongelmallisina, jos yksityiselle annettava toimivalta esimerkiksi voimakeinojen käyttöön perustuu sopimukseen (ks. esim. PeVL 55/2005 vp, s. 3). Valiokunnan mielestä 5 §:n 1 momentin sääntely ei tässä mielessä muodostu ongelmalliseksi, koska yksityisen vartijan toimivalta sen nojalla perustuu yksiselitteisesti lain säännöksiin. Sopimusjärjestelyn tarkoituksena on yksittäistapauksessa määritellä se, minkä turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan palveluksessa olevat vartijat voivat hoitaa kyseisiä tehtäviä. Valiokunta pitää selvänä, ettei yksityisen vartijan toimivaltuuksia voida sopimuksella määritellä laissa säädettyä laajemmiksi.

Kielto ottaa vastaan yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä käsittävä toimeksianto

Voimassa olevan yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 9 §:n 1 momentin mukaan vartioimisliike ei saa ottaa vastaan toimeksiantoa, joka sisältää sitoumuksen ylläpitää yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Säännöstä ei enää ehdoteta uuteen lakiin.

Perustuslakivaliokunta katsoi nykyistä lakia arvioidessaan, että 9 §:n 1 momentin säännös vahvistaa sitä vaatimusta, että vartioimistoiminta ei ole päällekkäistä poliisin hoidettavana olevan yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistehtävän kanssa (PeVL 28/2001 vp, s. 5/I). Valiokunta pitää tällaista säännöstä edelleen perusteltuna.

Elinkeinovapaus

Vartioimisliiketoiminta on voimassa olevan lainsäädännön perusteella luvanvarainen elinkeino. Perustuslakivaliokunta on tätä luvanvaraisuutta perustuslain 18 §:n 1 momentissa tur-

vattun elinkeinovapauden kannalta tarkastellut katsonut, että luvanvaraisuuden muodossa aiheutuvia elinkeinovapauden rajoituksia puoltavat tärkeät ja vahvat yhteiskunnalliset intressit. Niiden riittäväksi ja asianmukaiseksi huomioon ottamiseksi luvanvaraisuus on valiokunnan mielestä ollut välttämätön keino. Valiokunta ei liioin ole pitänyt vartioimisliikeluvan myöntämiseen liittyvää harkinnanvaraisuutta ongelmallisena. Tässä arvoinnissa valiokunta on ottanut huomioon vartioimisliiketoiminnan luonteen perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisena hallintotehtävänä ja etenkin toimintaan liittyvän voimankäyttöoikeuden (PeVL 28/2001 vp, s. 7/I).

Toimilupasääntelyä ehdotetaan esityksessä laajennettavaksi siten, että luvanvaraisuuden piiriin tulevat vartioimisliiketoiminnan ja järjestyslaissa tarkoitettujen järjestyksenvalvontatehtävien lisäksi myös muu ansiotarkoituksessa tapahtuva, toimeksiantosopimukseen perustuva järjestyksenvalvojatoiminta (1. lakiehdotuksen 24 §) sekä hyväksymistä edellyttäviä turvasuojaustehtäviä käsittävä turvasuojaustoiminta (1. lakiehdotuksen 60 §). Luvanvaraisuuden ulkopuolelle jää edelleen järjestyksenvalvojatoiminta kokoontumislaissa tarkoitetuissa yleisissä kokouksissa ja yleisötilaisuuksissa.

Ehdotettua turvallisuusalan elinkeinolupaa koskeva sääntely vastaa asiasisällöltään pitkälti nykyistä vartioimisliikelupaa koskevaa sääntelyä. Luvanvaraisuuden laajentamista järjestyksenvalvojatoiminnassa puoltavat vastaavat tärkeät ja vahvat yhteiskunnalliset intressit. Luvan myöntämiseen liittyvää harkinnanvaraisuutta voidaan pitää perusteltuna ottaen edellä esitetyn lisäksi huomioon myös se, että alalle pyrkivät tyypillisesti hakeutumaan myös järjestäytyneet rikollisryhmät.

Turvasuojaustoiminnassa ei vartioimisliiketoiminnasta ja järjestyksenvalvojatoiminnasta poiketen ole kysymys julkisen hallintotehtävän hoitamisesta. Turvasuojaustoimintaan ei liioin liity voimankäyttöoikeuksia. Luvanvaraistamiseen on tältäkin osin kuitenkin esityksen perusteluissa (s. 114—115) mainittuja erityisesti luotamuksellisen tiedon määrään sekä kiinteistöjen

valvontalaitteiden ja lukituksen tekniseen toteutukseen liittyviä yhteiskunnallisesti painavia perusteita. Perustuslakivaliokunta pitää perusteltuna sitä, että luvan myöntäminen perustuu tältä osin sidottuun harkintaan (1. lakiehdotuksen 71 §:n 3 momentti).

Turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijalla on 1. lakiehdotuksen 74 §:n mukaan oltava palveluksessaan yksi tai useampi vastaava hoitaja, jolla on Poliisihallituksen myöntämä voimassa oleva hyväksyminen kyseisen turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan vastaavaksi hoitajaksi. Vastaavaksi hoitajaksi hyväksymisen edellytyksenä on 77 §:n 1 momentin perusteella muun ohella se, että henkilö on hyväksytysti suorittanut sisäministeriön asetuksella säädetyt vaatimukset täyttävän, ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain mukaisen turvallisuusvalvojan tai sitä vastaavan erikoisammattitutkinnon. Perustuslakivaliokunta kiinnittää elinkeinovapauden näkökulmasta huomiota siihen, että ehdotettu sääntely koskee myös turvasuojaustoimintaa. Sääntelyllä voi olla erityistä merkitystä sellaisille elinkeinonharjoittajille, joilla ei ole ollut palveluksessaan ulkopuolista henkilökuntaa. Vaikka ehdotetulle sääntelylle sinänsä on hyväksyttävät perusteet, voi vaatimus käytännössä yksittäistapauksissa johtaa elinkeinonharjoittamisen edellytysten merkittävään vaikeutumiseen tai jopa edellytysten tyrehtymiseen. Tämä ei ole täysin ongelmatonta perusoikeusrajoitusten oikeasuhtaisuusvaatimuksen kannalta (vrt. PeVL 8/2013 vp, s. 3 ja PeVL 28/2012 vp, s. 3—4). Hallintovaliokunnan on tämän vuoksi syytä harkita mahdollisuutta joko poistaa vaatimus pieniltä turvasuojaustoimintaa harjoittavilta elinkeinonharjoittajilta tai vaihtoehtoisesti rinnastaa näiden osalta esimerkiksi pitkäaikainen alan kokemus erikoisammattitutkintoon.

Henkilötietojen säilytysaika

Vartijan (1. lakiehdotuksen 8 §) ja järjestyksenvalvojan (1. lakiehdotuksen 33 §) on laadittava tehtävissään havaituista kiinniottamiseen tai voimakeinojen käyttöön johtaneista tapahtumista kirjallinen selvitys eli niin sanottu tapahtumailmoitus. Tapahtumailmoitukseen saadaan

havaintojen ja toimenpiteiden lisäksi kirjata toimenpiteiden kohteena olleiden sukunimi, etunimet, henkilötunnus ja osoitetiedot. Turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan on säilytettävä tapahtumailmoitukset kahden vuoden ajan niiden laatimispäivän kalenterivuoden päättymisen jälkeen, jonka jälkeen ne voidaan hävittää.

Tapahtumailmoituksista muodostuu henkilötietoja sisältävä rekisteri. Tämän vuoksi sääntelyä on arvioitava perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Perustuslakivaliokunta on vaikiintuneesti pitänyt henkilötietojen suojan kannalta tärkeänä sääntelykohteena muun muassa tietojen säilytysaika henkilörekisterissä. Valiokunta on katsonut, ettei tietojen pysyvä säilyttäminen ole henkilötietojen suojan mukaista, ellei siihen ole tietojärjestelmän luonteeseen tai tarkoitukseen liittyviä perusteita (PeVL 54/2010 vp, s. 2—3, PeVL 3/2009 vp, s. 3/I ja PeVL 51/2002 vp, s. 3/II).

Ehdotettu sääntely jättää tapahtumailmoitukseen sisältyvien henkilötietojen säilyttämisaikan kahden vuoden säilyttämisvelvollisuuden jälkeen käytännössä täysin avoimeksi ja toiminnanharjoittajan omaan harkintaan perustuvaksi. Esityksen perusteluissa (s. 35) todetaan, että nykyisestä laista poiketen tapahtumailmoitusten hävittämiseen ei olisi ehdotonta velvollisuutta säilyttämisaikan päättymisen jälkeenkään, vaan tapahtumailmoituksia voitaisiin säilyttää pitempäänkin esimerkiksi silloin, kun niihin ei olisi kirjattu henkilötietoja. Perustuslakivaliokunta ei näe estettä sille, että sellaisia tapahtumailmoituksia, joihin ei sisälly henkilötietoja, säilytetään myös laissa säädetyin säilyttämisaikan jälkeen. Sen sijaan ehdotettu sääntely on selvästi perustuslain 10 §:n 1 momentin kanssa ristiriidassa siltä osin kuin se koskee henkilötietoja sisältäviä tapahtumailmoituksia. Tietojen pysyvälle säilyttämiselle ei tässä tapauksessa selvästikään ole hyväksyttäviä perusteita. Tämän vuoksi 1. lakiehdotuksen 8 §:n 2 momenttia ja 33 §:n 2 momenttia on muutettava siten, että niistä käy selkeästi ilmi henkilötietoja sisältävien tapahtumailmoitusten enimmäissäilyttämisaika. Näiden muutosten tekeminen on edellytykse-

nä sille, että 1. lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä,

1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 8 §:n 2 momentista ja 33 §:n 2 momentista sekä 42 §:n 1 momentin 4 kohdasta tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 23 päivänä syyskuuta 2014

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Johannes Koskinen /sd
vpj. Anu Urpalainen /kok
jäsen. Sauli Ahvenjärvi /kd
Tuija Brax /vihr
Ilkka Kantola /sd
Kimmo Kivelä /ps

Elina Lepomäki /kok
Markus Lohi /kesk
Elisabeth Naucclér /r
Tom Packalén /ps
Vesa-Matti Saarakkala /ps
Harry Wallin /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Petri Helander.